



Initiatief voorstel proces nieuwe bouwprojecten (positie gemeenteraad en inspraak)

Dordrecht, 9 november 2021

Aan de Gemeenteraad.

Beste collega's,

De komende jaren zal de gemeente een aantal nieuwe bouwprojecten gaan ontwikkelen. Wanneer en hoe wordt de raad daar dan bij betrokken, vroegen we ons vorig jaar af. Verder is de praktijk dat er vaak terecht of onterecht onvrede is bij belanghebbenden over het moment en de wijze waarop zij hun mening kenbaar kunnen maken. Wij besloten te kijken of hiervoor een helder proces is vast te stellen.

In oktober vorig jaar legden we dit voor aan de Commissie Grote Projecten. De commissie nam ons idee over. Het college werd gevraagd het proces vóór 1 februari 2021 in een notitie naar de raad te sturen (zie bijlage 1).

Op 21 september 2021 ontvingen wij een raadsinformatiebrief (RIB) met daarin een beschrijving van het proces, zoals het college handelt bij nieuwe bouwprojecten (zie bijlage 2).

In de commissie Grote Projecten van 29 september 2021 heeft de SP opgemerkt dat uit het stuk blijkt dat het college heel vele ruimte biedt aan ontwikkelaars. Zij stellen vaak eerst hun plannen op, waarna de raad een wijziging van het bestemmingsplan krijgt voorgelegd. Het zou juist omgekeerd moeten zijn. De gemeente bepaalt wat je wil in samenspraak met de burgers. Dat leidt tot een bestemmingsplan en daarna begint de ontwikkeling door de eigenaar van de grond. Is dat de gemeente dan zoekt het college er een ontwikkelaar bij die het plan conform het bestemmingsplan wil realiseren. De commissie besloot de RIB ter kennisname naar de raad te sturen. De SP kondigde een initiatiefvoorstel aan. Vandaar dit voorstel.

Wie bepaalt eigenlijk de werkwijze

Het college heeft beschreven hoe zij bij nieuwe bouwprojecten werken. Het proces gaat echter niet alleen over uitvoering (collegebevoegdheid), maar ook over kaderstelling en controle (raadsbevoegdheden). Hoe de raad die aspecten wil regelen bepaalt hij zelf. Daarnaast kan de raad vanuit zijn controlerende rol ook voorwaarden meegeven aan de uitvoerende taken van het college.

Als de raad zijn rol goed verankerd weet in een door het college vastgestelde werkwijze, kan daarmee worden volstaan. Nu het college de rol van de raad op sommige aspecten afhankelijk maakt van overleg met en inbreng van marktpartijen en de rol van de inspraak niet scherp formuleert, is het belangrijk dat de raad nadenkt over zijn eigen rol en die in een door de raad vast te stellen procesbeschrijving vastlegt. Daar richt dit initiatiefvoorstel zich op.

Opmerkingen werkwijze college

Een aantal aspecten in de RIB van het college zijn opgevallen. We vinden in het stuk niet helder aangegeven wie (raad of college) nu precies wat doet en op welk moment. Waar de raad leidend hoort te zijn, is er soms via het college al invloed op het te nemen besluit door een ontwikkelaar. Verder is de inspraak niet scherp vastgelegd.

De volgende teksten zijn ons opgevallen. In cursief onze reactie daarbij.

- "Als het initiatief niet binnen de kaders van de raad past, kan het college een voorstel doen om de kaders aan te passen zodat het bouwplan mogelijk wordt".

Ervan uitgaande dat de raad een weloverwogen kader heeft vastgesteld, vinden wij op bijzondere situaties na, dat plannen die niet voldoen aan het kader moeten worden afgewezen. Als er dan al sprake is van aanpassing dan moet dit op een zorgvuldige manier gebeuren, dus wederom met inspraak.

- "We zien ook steeds vaker tussenvormen, bijvoorbeeld waarbij marktpartijen in een vroeg stadium betrokken zijn bij planvorming van de gemeente. Dat komt omdat marktkennis een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit en haalbaarheid van de plannen. Een ander voorbeeld is aanbesteden in dialoog, waarbij tussen het opstellen van de bouwveloppe en het gunnen van de opdracht een fase van overleg en gezamenlijke uitwerking plaatsvindt".

Dit betekent dat niet de gemeente op basis van objectieve criteria bepaalt wat er gerealiseerd moet worden, maar dat marktpartijen hun belangen in het plan laten opnemen. In onze ogen is de bouwveloppe het document om een marktpartij te vinden, waarbij dit document gebaseerd is op het door de raad vastgestelde documenten: de grondexploitatie (GREX) en het bestemmingsplan. Daarmee heeft de marktpartij geen rol in het opstellen van de bouwveloppe voor zover het zaken betreft die rechtstreeks voortvloeien uit genoemde raadsbesluiten.

- "In uitzonderlijke gevallen wordt eerst een partij geselecteerd en daarna een plan ontwikkeld. In principe is het aan het college om hier conform de aanbestedingsrichtlijnen het juiste proces te doorlopen".

Lijkt ons geen goede optie om toe te passen, ook niet in uitzonderlijke gevallen. Met deze methode bepaalt niet de gemeente maar vooral de marktpartij wat er gebeurt, terwijl de wet dit recht via het bestemmingsplan aan de raad toekent.

- "Voordat een kaderstellend stuk aan de raad voorgelegd wordt vindt interactie plaats met bewoners. Dit is het moment dat nog veel inspraak mogelijk is omdat nog niets vast ligt. Maar de plannen die dan voorliggen, zoals visies en bestemmingsplannen zijn vaak erg abstract voor inwoners. Voor de meeste omwonenden wordt het plan pas concreet als de uitvoering ervan aanstaande is. En dat is het moment waarop alle besluiten eigenlijk al genomen zijn".

Terechte constatering. Maar oplossingen om het concreter te maken en niet aan inwoners het gevoel te geven pas iets te kunnen zeggen over plannen als het besluit al is genomen, ontbreken in de RIB.

- "De selectie van de ontwikkelaar is een collegebevoegdheid. Het college is ook bevoegd de selectieprocedure (ook wel uitgiftestrategie genoemd) vast te stellen, uiteraard binnen de wettelijke (aangebestedings)voorschriften".

“Er zijn meerdere mogelijkheden om een ontwikkelaar te selecteren en daarmee een project aan die partij te gunnen. Meestal is sprake van een koop-/realisatieovereenkomst of een samenwerkingsovereenkomst, waarbij de gemeente de gronden aan de ontwikkelaar verkoopt en daarbij afspraken maakt over de realisatie. Als er geen sprake is van een ontwikkeling waar gemeente-eigendommen bij betrokken zijn (initiatieven van derden) worden kostenverhaalovereenkomsten gesloten”.

We zouden graag zien dat het college vooraf aangeeft welke selectieprocedure zij volgt (RIB). Daarmee kunnen vragen achteraf worden voorkomen.

- “Uw raad wordt over de selectie/gunning van de marktpartij en de overeenkomsten geïnformeerd. Wanneer de financiële en juridische kaders nog niet (volledig) duidelijk zijn worden overeenkomsten gesloten onder voorbehoud van goedkeuring door de raad”.

Waarom niet altijd eerst de financiële en juridische kaders regelen? Overeenkomsten onder voorbehoud goedkeuring raad legt veel druk op de raad en legt de "schuld" bij de raad als die wil afwijken van het voorstel. Het college lijkt in dit soort debatten vooral op te treden als woordvoerder van de marktpartij. Dat zou je niet moeten willen als college.

Initiatiefvoorstel

Hieronder een stappenplan, waarbij de rol en de momenten van de raad hebben weergegeven bij nieuwe bouwprojecten. In de stukken die het college hierover aan de raad stuurt, kan steeds verwezen worden om welke stap het gaat. Verder hebben we de momenten voor inspraak opgenomen, met daarbij de opmerking dat overleg en inspraak in de uitvoeringsfase een zaak is van het college en de ontwikkelaar.

1.	<p>Het college informeert de raad met een RIB over het voornemen een nieuw bouwplan op te starten met daarbij informatie over wat er gerealiseerd moet worden (aantallen en voor welke doelgroepen we bouwen).</p> <p>Om speculatie te voorkomen neemt het college vooraf al de nodige maatregelen.</p> <p>De raad geeft een reactie op de RIB.</p> <p>Als er een krediet nodig is voor de voorbereiding dan zijn er twee opties.</p> <ul style="list-style-type: none">a. Het college komt niet met een RIB maar met een raadsvoorstel.b. Het college komt na de RIB met een apart raadsvoorstel.
----	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2.	<p>Het college stelt een GREX op, rekening houdend met de mening van de raad op de RIB/het raadsvoorstel (zie stap 1).</p> <p>Als de gemeente een plan niet zelf ontwikkelt dan stelt het college een opzet op voor het verhaal van de gemeentelijke kosten op de ontwikkelaar.</p> <p>De raad stelt de GREX dan wel het verhaal van de gemeentelijke kosten vast.</p> <p>Gelijktijdig of op een later moment bij een separaat raadsvoorstel vraagt het college het benodigde krediet voor de door de gemeente uit te voeren werkzaamheden.</p>
3.	<p>Het college geeft belanghebbenden (bijv. eigenaren van de grond) en "de stad" de gelegenheid in algemene zin te reageren op de voorgenomen plannen.</p> <p>In dit stadium worden met Woningcorporaties afspraken gemaakt, waar het plan aan moet voldoen om hen in de gelegenheid te stellen sociale huurwoningen te bouwen. Die afspraken worden voor zover nodig/mogelijk in het op te stellen bestemmingsplan opgenomen en in elk geval in acht genomen bij het zoeken van een ontwikkelaar.</p>
4.	<p>Het college stelt een ontwerpbestemmingsplan op.</p> <p>Het plan wordt ter inzage gelegd.</p> <p>Gelegenheid tot het indienen van zienswijzen.</p>
5.	<p>Het college stuurt het (aangepaste) ontwerpbestemmingsplan naar de raad met een reactie op de ontvangen zienswijzen.</p> <p>De raad geeft indieners van een zienswijze gelegenheid hun zienswijze toe te lichten.</p> <p>De raad stelt het bestemmingsplan vast (doet dit pas als alle andere plannen, bijv. een benodigd mobiliteitsplan, zijn vastgesteld).</p>
6a	<p>Als de gemeente eigenaar is van de grond dan gaat het college op zoek naar een ontwikkelaar met als uitgangspunten de raadsbesluiten m.b.t. de GREX en het bestemmingsplan en de met de woningcorporaties gemaakte afspraken.</p> <p>Er vindt dus geen overleg met ontwikkelaars plaats vóór de raad het bestemmingsplan heeft vastgesteld.</p>

	<p>Aanpassing van het bestemmingsplan, omdat een ontwikkelaar iets anders wil, is in principe niet aan de orde. Immers het college gaat op zoek naar een ontwikkelaar die conform het bestemmingsplan wil bouwen.</p> <p>Mocht aanpassing van het bestemmingsplan toch aan de orde zijn dan start het proces vanaf punt 4, voor zover aan de orde voorafgegaan door overleg met de Woningcorporaties.</p> <p>De wijze waarop het college een ontwikkelaar zoekt, de uitkomst van de procedure en conceptovereenkomsten met ontwikkelaars worden via een RIB aan de raad gemeld.</p>
6b.	<p>Als de gemeente geen eigenaar van de grond is, kan de eigenaar met in acht name van het bestemmingsplan en het te betalen bedrag voor de gemeentelijke kosten gaan bouwen.</p> <p>Omdat de eigenaar/eigenaren kunnen deelnemen aan de inspraakprocedures, is een later aanpassing van het plan niet aan de orde. De raad heeft immers al meegewerkt aan de wensen dan wel wilde de wensen niet opnemen in het bestemmingsplan.</p>

Toelichting

Voor zover nodig nog een korte toelichting.

1) Hoewel de ontwikkeling van een nieuw bouwplan veelal voortvloeit uit een eerder vastgesteld plan of visie is het goed dat het college de raad formeel over de start informeert. De raad kan dan zaken meegeven om rekening mee te houden bij de verdere ontwikkeling. Met name de aantallen te bouwen woningen de doelgroepen waarvoor we bouwen is hierbij van belang.

2) In de eerste plaats zal je moeten weten of een plan in financiële zin haalbaar is dan wel dat je als gemeente bereid bent om er een bepaald bedrag in te steken. Daar dient de GREX voor.

3) In een eerste inspraakronde moet iedereen die dat wil iets van de plannen kunnen vinden. Hiermee is de inspraak aan de voorkant geregeld. Nadrukkelijk wordt hierbij iedereen gewezen op de formele procedure (zienswijzen, zie stap 4).

Wanneer de bouw van sociale huurwoningen onderdeel zijn van het plan, dan is in dit stadium overleg met Woningcorporaties nodig. Daarmee voorkomen we dat in een latere fase er een "blokkade" komt, omdat aantallen, type woningen, etc. voor Woningcorporaties niet te exploiteren zijn.

4 en 5) Formele stappen die nodig zijn voor de ruimtelijke kaders. Om discussies te voorkomen over de volgorde van vast te stellen zaken, zal het bestemmingsplan altijd als sluitstuk dienen. Zo is bijv. bij de vaststelling van het bestemmingsplan door de raad altijd bekend met welk vastgesteld mobiliteitsplan (als dat nodig is) wordt gewerkt.

6) De raad is klaar en het college begint met de uitvoering, zoals het zoeken van een ontwikkelaar. Als we geen eigenaar van de grond zijn, kan de eigenaar met de uitvoering starten. Ten behoeve van de controlerende rol van de raad worden selectiecriteria, gunningen en conceptovereenkomsten ter kennisname naar de raad gestuurd voor de betreffende zaken een onherroepelijk karakter hebben. Omdat het college werkt aan de hand van de door de raad vastgestelde GREX en het bestemmingsplan, komen overeenkomsten onder voorbehoud van instemming van de gemeenteraad niet voor.

Met vriendelijke groet,

Ronald Portier,
SP Dordrecht